

Stellungnahmen zu den Ergebnissen der Arbeitsgruppe "Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts" der LAG NRW

Flex, Florian (Ed.); Greiving, Stefan (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

(2016). Stellungnahmen zu den Ergebnissen der Arbeitsgruppe "Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts" der LAG NRW. In F. Flex, & S. Greiving (Hrsg.), *Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen* (S. 169-176). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-49820-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0>

Stellungnahmen zu den Ergebnissen der Arbeitsgruppe „Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts“ der LAG NRW

URN: urn:nbn:de:0156-4035122



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 169 bis 176

Aus:

Stefan Greiving, Florian Flex (Hrsg.)

Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen

Arbeitsberichte der ARL 17

Hannover 2016

Stellungnahmen zu den Ergebnissen der Arbeitsgruppe „Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts“ der LAG NRW

Stellungnahme aus Sicht der Landesplanung

Die zentralörtliche Gliederung Nordrhein-Westfalens wurde in den 1970er Jahren iterativ im Zusammenhang mit der damaligen kommunalen Neugliederung festgelegt. Dadurch konnte eine hohe Übereinstimmung zwischen Größe/Einwohnerzahl der Kommunen und der Einstufung als Zentraler Ort erreicht werden. Außerdem wurden derart große Kommunen gebildet, dass in allen Kommunen die Grundversorgung gewährleistet und insofern die Mindesteinstufung als Grundzentrum gerechtfertigt war.

Spätere Überprüfungen und Vergleiche mit anderen Bundesländern haben bestätigt, dass die Kommunen im insgesamt dichtbesiedelten Nordrhein-Westfalen nach ihrer Einwohnerzahl und ihren Versorgungseinrichtungen ihren „Status“ als Zentraler Ort mit der jeweiligen Einstufung beibehalten konnten. Dabei wurde die Betrachtung der jeweiligen Versorgungsbereiche weitgehend außer Acht gelassen, da die eindeutige Abgrenzung von Versorgungsbereichen vor allem in den großräumigen Verdichtungsgebieten an Rhein und Ruhr sehr problematisch war (und deshalb bei Übernahme der zentralörtlichen Gliederung in den Landesentwicklungsplan 1995 ganz aufgegeben wurde).

Bei der Erarbeitung der Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland wurde im Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ dann jedoch herausgestellt, dass wegen der bis 2050 prognostizierten Abnahme der Bevölkerung auch in Teilen Nordrhein-Westfalens die Tragfähigkeit mehrerer Mittelzentren gefährdet sei. Damit wurde signalisiert, dass auch in Nordrhein-Westfalen eine Überprüfung der lange Zeit unveränderten zentralörtlichen Gliederung erforderlich ist. Die gleichzeitig auf Bundesebene begonnene grundsätzliche Diskussion zum Zentrale-Orte-Konzept und der in Nordrhein-Westfalen erst ab 2020 erwartete stärkere Bevölkerungsrückgang führten bei der Erarbeitung des neuen Landesentwicklungsplans (Entwurf von 2013) zu der Entscheidung, zunächst das Ergebnis der bundesweiten Diskussion abzuwarten, aber bereits eine Überprüfung der zentralörtlichen Gliederung während der Laufzeit des neuen LEP anzukündigen (s. Erläuterung zu LEP-Ziel 2-1).

Im Sinne der mit dem neuen LEP angestrebten kompakten, flächensparenden Siedlungsentwicklung wurde aber bereits eine Ausrichtung auf sogenannte „zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche“ festgelegt (LEP-Entwurf 6.2-1).

Die Diskussion in der LAG-AG „Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts“ zeigte, dass dieses Vorgehen sich in mehrfacher Hinsicht als sinnvoll erweist:

- Die Ausrichtung auf zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche entspricht der allgemeinen Erkenntnis, dass zumindest die Grundversorgung in enger begrenzten Clustern/Siedlungsbereichen und nicht verteilt in größeren Gemeindegebieten erfolgen soll und dass die (Wohn-)Siedlungsentwicklung auf diese Zentren der Grundversorgung ausgerichtet werden soll.

- Am Beispiel des Regionalplans Düsseldorf konnte gezeigt werden, dass es in der Praxis der Regionalplanung möglich ist, die zentralörtlich bedeutsamen Siedlungsbereiche plausibel zu ermitteln.
- Nach überschlägiger Betrachtung aller nordrhein-westfälischen Kommunen haben nur einzelne Kommunen (im Unterschied zu anderen Bundesländern) so wenig Einwohner, dass in ihnen eine eigenständige grundzentrale Versorgung zukünftig problematisch sein könnte; insofern werden Funktionsteilungen von Grundzentren in dünn besiedelten Gebieten oder andere Lösungen für solche Probleme in NRW nur von begrenzter Bedeutung sein.
- Bezüglich der Mittelzentren wurde herausgearbeitet, dass deren Funktion nicht nur nach ihrer Einwohnerzahl, sondern auch von ihrer Lage im größeren Raum bestimmt wird; Kommunen im polyzentrischen Verdichtungsgebiet sind bei gleicher Einwohnerzahl anders zu beurteilen als Mittelzentren in überwiegend ländlich strukturierten Gebieten.
- Die Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von (mittelzentralen) Versorgungsbereichen im Verdichtungsraum sind ggf. irrelevant, wenn dieser sachgerecht als „Funktionsraum“ erfasst und entwickelt wird.

Diese und andere in diesem Arbeitsbericht dargelegten Erkenntnisse sind eine gute Grundlage, um nun eine konkrete Überprüfung und Fortschreibung der zentralörtlichen Gliederung in Nordrhein-Westfalen zu beginnen. Abgesehen von einer notwendigen empirischen Erfassung des bestehenden Zentrale-Orte-Systems (die nicht Aufgabe der AG war!) werden dabei auch weitere systematische Fragen zu klären sein, die in der LAG-AG noch nicht hinreichend erörtert wurden; beispielsweise, ob auch mittel- und oberzentrale Einrichtungen in Clustern/zentralörtlich bedeutsamen Siedlungsbereichen gebündelt sein sollen oder ob diese im Gemeindegebiet des jeweiligen Zentralen Ortes verteilt sein können.

Obwohl das im LEP-Entwurf festgelegte Zentrale-Orte-System derzeit lediglich die Funktion eines Orientierungsrahmens hat, zeigen zahlreiche Stellungnahmen zum LEP-Entwurf, dass die Kommunen hieran ein großes Interesse haben. Insofern ist schon für einen sachgerechten Orientierungsrahmen eine Überprüfung und Fortschreibung erforderlich – und nur auf dieser Basis wird es möglich sein, Fachplanungen und andere Politikbereiche für eine stärkere Berücksichtigung des (fortgeschriebenen) Zentrale-Orte-Konzepts zu gewinnen.

Stellungnahme aus Sicht der Regionalplanung¹

Die Vertreter aus der Regionalplanung in der AG begrüßen die Idee einer Überarbeitung des Zentrale-Orte-Konzepts in NRW. Zentrale Orte stellen in Diskussionen mit den Städten und Gemeinden ein zunächst sehr abstraktes Konzept dar, das zwar in der Planungswelt verstanden wird, aber bei Politik sowie Bürgerinnen und Bürgern fast unbekannt ist. Zudem bleibt das Instrument aufgrund seiner bisherigen Ausgestaltung für die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung in NRW weitestgehend folgenlos. So wurde bisher im Zusammenhang mit den Zentralen Orten des LEP stets von gesamten Gemeindegebieten gesprochen; Oberzentren sind bis in ihre kleinste Honschaft ein Oberzentrum, während das benachbarte Mittelzentrum auf jedem Quadratmeter der Stadtfläche

¹ Die Stellungnahme gibt die Meinung der Autoren Bernd Droste und Christoph van Gemmeren und nicht die der Bezirksregierung Düsseldorf wieder.

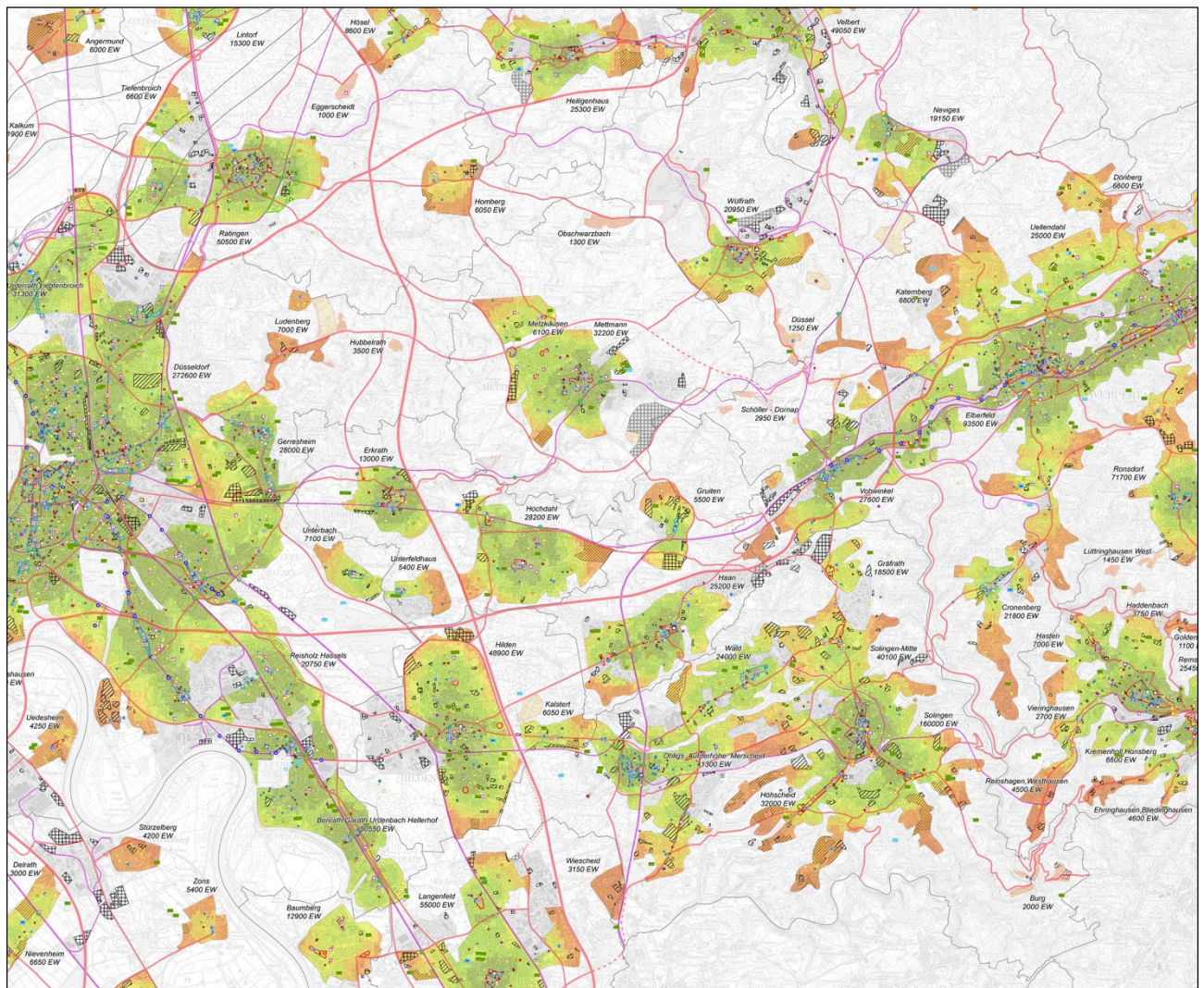
ein Mittelzentrum ist. Dass dies nicht die reale Siedlungsstruktur abbildet, wissen alle Planenden. Faktisch wurde daher von den meisten kommunalen Planungsträgern die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Siedlungsschwerpunkte oder Hauptortslagen vollzogen und so die Grundidee der Zentralen Orte weitergetragen. Seit der Abschaffung der Siedlungsschwerpunkte – als kommunales Zentrenkonzept – ist dies jedoch nicht mehr transparent nachvollziehbar. Auch die Regionalpläne lassen keine Hinweise auf die Zentralität von Orts- und Stadtteilen zu: Jeder Allgemeine Siedlungsbereich sieht aus wie der andere, während die zentralörtlichen Funktionen der verschiedenen ASB in der Gemeinde in Wirklichkeit sehr unterschiedlich sind. Die Einführung der zASB im LEP-Entwurf ist deshalb zu befürworten.

Während der Fortschreibung des Regionalplans Düsseldorf wurde das neue Instrument zASB entsprechend den Vorgaben des LEP-Entwurfs ausgestaltet (vgl. Beitrag Droste/van Gemmeren in diesem Band). Durch den engen Austausch mit dem Arbeitskreis der LAG NRW war es möglich, verschiedene Analyse- und Darstellungsvarianten auszuprobieren sowie mit Wissenschaftlern und Praktikern zu diskutieren. Die durchgeführten Analysen haben gezeigt, dass sich auch mit variierenden methodischen Ansätzen die grundzentralen Cluster einer Region treffsicher nachweisen lassen (vgl. Beiträge Droste/van Gemmeren; Flex in diesem Band). Aus technischer Sicht dürften daher auch in anderen Teilräumen des Landes detailliertere Analysen der grundzentralen Infrastrukturausstattung erfolversprechend sein.

In der politischen Kommunikation hat sich der für die zASB-Ausweisungen in Düsseldorf verwendete Kerndichte-Ansatz weniger bewährt. Das Modell wurde häufig als zu abstrakt und als zu wenig nachvollziehbar beurteilt. Ergänzend wurde bei der Regionalplanungsbehörde eine weitere Methode zur Infrastrukturbewertung verwendet, deren Inhalte leichter zu kommunizieren sind. Dieser Ansatz wurde entwickelt, bevor bekannt war, dass der neue LEP das Instrument der zASB hervorbringen würde. Die an das Prinzip der Nutzwertanalyse angelehnte Methode wurde erarbeitet, um bei der Überarbeitung der Allgemeinen Siedlungsbereiche die kleinräumige Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf den Infrastrukturbestand zu unterstützen. Der Ansatz erlaubt es, die Nähe von vorhandenen oder neuen Siedlungsflächen zu unterschiedlichen Infrastruktureinrichtungen regionsweit einheitlich zu bewerten (Droste/Straub/van Gemmeren 2015: 68-73). Er zeichnet sich durch eine einfachere Nachvollziehbarkeit der Analyseschritte und „sprechende“ Ergebniskarten aus (Abb. 1). Die Karten zeigen auf, an welchen Standorten von einer regionstypischen Nähe zu einem räumlich gebündelten Angebot öffentlicher und privater grundzentraler Einrichtungen der Daseinsvorsorge auszugehen ist. Als zweckmäßig hat sich vor allem die Darstellung der Ergebnisse über eine Ampelfarbskala (Farbskala von Grün nach Rot) erwiesen, mit der sich die Inhalte unterschiedlichen Zielgruppen wie Bürgern, Politik und Verwaltung leicht vermitteln lassen.

Somit zeigen die bisherigen Erfahrungen aus der Regionalplanung, dass neben fachlich-methodischen Erwägungen auch auf die Kommunizierbarkeit von Analyse und Plankonzept geachtet werden muss. Dies scheint bei der erfolgreichen Vermittlung eines neuen Themas wesentlich zu sein. Vor diesem Hintergrund wäre wünschenswert, dass für zASB-Festlegungen in anderen Regionen mit alternativen methodischen Herangehensweisen und Darstellungsoptionen experimentiert wird und so die „Evolution“ von zASB-Konzepten vorangetrieben wird. Auch für die Fortentwicklung der Zentralen Orte in NRW ist es von entscheidender Bedeutung, die inhaltliche Logik auf ein vermittelbares Niveau zu bringen, um deren Evidenz zu verdeutlichen.

Abb. 1: Ausschnitt Analysekarte zur Gesamtversorgungssituation in ASB



Quelle: Eigene Darstellung

Insgesamt ist die Arbeit an dem Thema „Zentralität und Siedlungsentwicklung“ mit der Arbeitsgruppe und mit der Benennung der zASB im LEP einen guten Schritt vorangekommen. Aus Sicht der Regionalplanung erscheint nach der Etablierung der zASB im LEP die Überarbeitung des Zentrale-Orte-Konzepts dringend geboten. Erst ein überarbeitetes ZOK, das die seit 1979 erfolgte Raumentwicklung berücksichtigt und die aktuellen Planungsabsichten der Landesraumordnung widerspiegelt, kann den notwendigen Rahmen zur weiteren regionalen Umsetzung der zASB bilden.

Literatur

Droste, B.; Straub, H.; van Gemmeren, C. (2015): Daseinsvorsorgemonitoring – ein Baustein in der Regionalplanung in NRW. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M. et al. (Hrsg.): Flächen-nutzungsmonitoring VII. Boden – Flächenmanagement – Analysen und Szenarien. Halle (Saa-le). = IÖR Schriften 67.

Stellungnahme aus Sicht des Städtetages Nordrhein-Westfalen und des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

Anlass

Der derzeit (noch) gültige Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP) wurde 1995 aufgestellt. Das 1989 zuletzt geänderte Landesentwicklungsprogramm (LEPro) ist am 31.12.2011 ausgelaufen. Daher und aufgrund neuerer Rechtsgrundlagen und Rechtsprechungen sowie veränderter Rahmenbedingungen (insbesondere demografischer Wandel, veränderte Arbeits- und Lebensbedingungen, verändertes Mobilitätsverhalten, Klimawandel) ist die Erarbeitung eines neuen umfassenden Landesentwicklungsplans mit dem darin enthaltenen Plankonzept der „Zentralen Orte“ für Nordrhein-Westfalen derzeit im Verfahren.

Schon bei der Neuaufstellung des derzeit noch gültigen LEP NRW 1995 erfolgte keine Überarbeitung des Mitte der 1970er Jahre erstellten Zentrale-Orte-Konzepts (ZOK). Die eingangs erwähnten veränderten Rahmenbedingungen erfordern daher spätestens jetzt eine Überprüfung und Anpassung des ZOK, wenn es weiterhin die raumordnerischen Zielsetzungen unterstützen soll.

Der aktuelle Entwurf des neuen LEP NRW hat allerdings das bisherige ZOK für NRW zunächst erneut übernommen, wenngleich bereits um eine neue räumliche Konzentrationsvorschrift, den „zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereich“ – gewissermaßen den „Zentralen Ort im Zentralen Ort“ –, erweitert. Gleichzeitig wird im Entwurf die Fortschreibung des ZOK für die Laufzeit des neuen LEP angekündigt, weil in Zukunft der Fortbestand einiger Mittelzentren aufgrund von Tragfähigkeitsproblemen fraglich erscheint.

Die ARL-Arbeitsgruppe hat sich daher zum Ziel gesetzt, präzise Kriterien für die empirische Erfassung von zentralörtlichen Clustern zu erarbeiten und ein methodisches Vorgehen für eine empirische Validierung des ZOK in NRW zu entwickeln. Wir halten es für wünschenswert, bei der Neuaufstellung des LEP NRW auch bereits die von der Arbeitsgruppe ermittelten Kernelemente eines neuen ZOK mit zu berücksichtigen, da sich bereits erkennbare räumliche und funktionale Veränderungen ergeben haben.

Anforderungen an ein neues Zentrale-Orte-Konzept

Die gemeindlichen Spitzenverbände begrüßen die Fortschreibung des ZOK. Mit Bezug auf die Planungspraxis ist aus kommunaler Sicht die Zentrale-Orte-Konzeption ein tragendes strategisches Instrument der Raumordnung zur räumlichen Konzentration der Siedlungstätigkeit, zur flächendeckenden Sicherung der Grundversorgung der Bevölkerung mit technischen Infrastrukturleistungen der Ver- und Entsorgung sowie zur Bündelung der sozialen Infrastruktur. Darüber hinaus hat sie sich für das Vermitteln von Entwicklungsimpulsen bewährt. Zum Erhalt dieser Funktionen bedarf das ZOK einer stetigen Weiterentwicklung an die eingangs dargelegten veränderten Rahmenbedingungen.

Die Handlungsfelder eines neuen ZOK werden dabei von folgenden Grundlagen geprägt: Der demografische Wandel und seine mittel- und langfristigen Auswirkungen sind aktuelle Themen in Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung – Bevölkerungsrückgang, Alterung, Zuwanderungen, Veränderungen der Haushaltsstrukturen und Wettbewerb der Regionen sind Stichwörter in diesem Kontext. Die Veränderungen werden sich zwar unterschiedlich auswirken, letztlich aber weitgehend alle Aufgabenfelder der kommunalen Daseinsvorsorge betreffen, insbesondere die Bereiche Bildung und

Ausbildung, Arbeiten und Wohnen, Jugend und Familie, Zuwanderung und Integration, soziale Sicherung, Gesundheitswesen, Städtebau und städtische Infrastruktur, Verkehr, Verwaltung, Personalwirtschaft und Kultur.

Ein wirksames Zentrale-Orte-Konzept muss auf diese Entwicklungen reagieren. Nur so kann es unterstützend wirken für

- eine Sicherung der Daseinsvorsorge im ganzen Land,
- eine Stärkung der bestehenden Städte und Dörfer,
- die Sicherung einer dezentralen Versorgung und kurzer Wege auch als Beitrag zum Ressourcen- und Klimaschutz,
- Synergieeffekte zwischen Bestand und Neubau und
- die Identifikation der Menschen mit ihren täglichen Lebensräumen.

Die Veränderungen der Arbeitswelt und der Lebensstile sowie ein verändertes Mobilitäts- und Informationsverhalten schlagen sich in der Struktur und Nutzung von Stadt und Land nieder. Dabei verschieben sich die täglichen Versorgungsmuster der Menschen. Keine Stadt und keine Region kann sich diesem grundlegenden Veränderungsprozess entziehen, dessen Ausgangsbasis in den vergangenen 30 bis 40 Jahren gelegt wurde und dessen Ausmaß nicht zuletzt ganz wesentlich von der wirtschaftlichen Prosperität der Region abhängt.

Die Bevölkerungsentwicklungen hinsichtlich Wanderung, Flüchtlingsbewegungen, Alterung und Geburten sowie die Entwicklungen in Wirtschaft und Arbeitsmarkt verlaufen sehr viel stärker als bisher regional unterschiedlich. Städte und Gemeinden müssen sich deshalb nicht nur mit Wachstums-, sondern auch mit Schrumpfungsprozessen auseinandersetzen und sich auf eine deutlich stärkere räumliche Differenzierung und Konkurrenz von Wachstums- und Schrumpfungregionen einstellen. Zudem sind die Möglichkeiten für den Umgang mit den demografischen Veränderungen durch die wirtschaftliche Entwicklung, die Lage der öffentlichen Haushalte sowie bereits getätigte Infrastrukturinvestitionen und deren Unterhaltung eingeschränkt. Dennoch bleiben Spielräume, die in den Städten für Umbau- und Entwicklungsprozesse genutzt werden können. Dazu müssen die absehbaren Entwicklungstrends und notwendigen Strukturanpassungen realistisch eingeschätzt und die Bemühungen um eine Fach- und Gemeindegrenzen übergreifende Koordination der Maßnahmen verstärkt werden.

Der demografische Wandel, die Flüchtlingszuzüge und das Wanderungsverhalten der Bevölkerung wird die Bedeutung der gegenseitigen Verflechtungen und Abhängigkeiten zwischen den Städten und Gemeinden der Stadtregionen eher verstärken als abschwächen und bedingt auch das Überdenken herkömmlicher Infrastrukturkonzepte. Wachsender Wettbewerb innerhalb der Regionen, zwischen den Städten und Regionen in Deutschland und insbesondere zwischen den Regionen innerhalb Europas kann nur mit einer Bündelung der regionalen Ressourcen und einem größeren Maß an Arbeitsteiligkeit zwischen den Kommunen, innerhalb und auch zwischen den Regionen beantwortet werden. Regionale und interkommunale Kooperation steht dabei eindeutig nicht im Gegensatz zur Eigenständigkeit kommunaler Selbstverwaltung und zu kommunaler Planungshoheit. Die Einsicht in die Notwendigkeit gemeinsamer Verantwortung für die Entwicklung der Region, eines partnerschaftlichen Umgangs zwischen den Kommunen, in freiwillige Kooperationsformen und in demokratisch legitimierte Institutionen stärkt

die Effizienz regionaler Zusammenarbeit mehr als staatlich aufgegebener Zwang zur Kooperation, vor allem aber ist dies unablässig im Hinblick auf die (Weiter-)Entwicklung einer regionalen Identität.

Der demografische Wandel – jetzt aktuell geprägt von der Flüchtlingszuwanderung – wird über die nächsten Jahrzehnte die Entwicklung der Städte, Gemeinden und Regionen in NRW mitprägen. Als Teil eines umfassenden sozialen Wandels darf er aber nicht isoliert betrachtet werden. Vielmehr ist eine integrierte und strategische Vorgehensweise – sowohl auf kommunaler als auch auf regionalplanerischer Ebene – notwendig.

Die im Positionspapier aus der ARL 102 und dem Arbeitsbericht der ARL „Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen“ festgelegten Kernelemente eines neuen ZOK sind nach Auffassung der gemeindlichen Spitzenverbände geeignet, um die vorstehend genannten, regional sehr differenzierten Handlungsnotwendigkeiten strategisch umsetzen zu können.

Der Arbeitsbericht unterbreitet konkrete Vorschläge für die empirische Überprüfung der von den Kommunen tatsächlich wahrgenommenen zentralörtlichen Funktionen und benennt Kernelemente für die Weiterentwicklung des Systems und Handlungsfelder, in denen das ZOK konkrete Steuerungswirkung entfalten soll. Zu diesen Handlungsfeldern gehören die Siedlungsentwicklung, der Verkehr, die Daseinsvorsorge und die Versorgungsfunktion von Zentralen Orten. Von daher erfüllt der Arbeitsbericht eine wichtige Funktion für die zukünftige empirische Überprüfung und Neuausrichtung des ZOK.

Allerdings ist zu sehen, dass es in den Städten keine Einheitslösungen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge und zur Gestaltung zukunftsfähiger Angebote geben kann. Vielmehr müssen in Bezug auf den demografischen Wandel und die damit verbundenen Auswirkungen individuelle Regelungen und Lösungen auf lokaler und regionaler Ebene gesucht werden können, denn dort können die Handlungserfordernisse am verlässlichsten erkannt und am besten gebündelt werden.

Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist der Erhalt der Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden. Insoweit soll an der in den 1970er Jahren getroffenen Entscheidung, im Zuge der kommunalen Neugliederung jeder Gemeinde mindestens die Funktion eines Grundzentrums zuzuweisen, ungeachtet einer möglichen Binnendifferenzierung, festgehalten werden. Dies berücksichtigt die Versorgungsfunktion, die die Gemeinden aufgrund ihrer großen Flächenausdehnung für die zahlreichen Orte in ihrem Gemeindegebiet übernehmen und trägt zur Akzeptanz einer Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts durch die Kommunen bei.

Bei der Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes trägt auch das Land NRW Verantwortung hinsichtlich der regionalen Wirkungen und Funktionen seiner eigenen Infrastruktureinrichtungen. Sie erfüllen ihre raumordnerische Aufgabe nur, wenn sie so unterhalten und weiterentwickelt werden, dass sie regionale Strukturen und Funktionen weiterhin unterstützen.

Im Übrigen müssen die Städte und Gemeinden bei notwendig werdenden Änderungen und Neufestlegungen der Zentralen Orte beteiligt werden. Soweit Zentrale Orte ihre Funktion unvollkommen erfüllen, aber notwendig sind, um Erreichbarkeitsstandards und Versorgungsfunktionen einzuhalten, müssen diese – gegebenenfalls auch im Wege der gemeindegebietsübergreifenden Kooperation – mit Unterstützung des Landes zur vollen Funktionsfähigkeit entwickelt werden.

Um gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen des Landes sicherzustellen, ist es Aufgabe des Landes, die Gemeinden so auszustatten, dass sie in der Lage sind, ihre spezifischen Aufgaben als Zentrale Orte zu bewältigen. Aufgabe der Städte und Gemeinden ist es, mittels einer integrierten Stadtentwicklungsplanung ihre Standortplanung für die Daseinsvorsorge entsprechend den im Rahmen des Gegenstromprinzips festgelegten Zielen und Grundsätzen der Raumordnung zu konzentrieren.